

Vergaderjaar 2015–2016

34 396

Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 9 maart 2016

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

| | |
|---|-------------|
| Inhoudsopgave: | blz. |
| ALGEMEEN | 1 |
| 1. Inleiding | 2 |
| 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel | 6 |
| 3. Verhouding tot het strafrecht | 8 |
| 4. Bevordering rechtsgelijkheid en eenduidige uitvoeringspraktijk | 9 |
| 5. Ontvangen commentaren en adviezen | 10 |
| 6. Financiële aspecten | 10 |
| 7. Gevolgen voor de regeldruk | 11 |
| 8. Overig | 11 |
| ARTIKELSGEWIJS | 12 |

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel. De leden vinden dat fraude nooit mag lonen. Ze hebben vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel en de lagere regelgeving.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de versoepeling van de Fraudewet. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt van het wetsvoorstel om te komen tot een evenrediger

boeteregime. Zij hebben hierover wel enkele vragen en opmerkingen die zij graag aan de regering willen voorleggen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete. De leden van de SP-fractie onderschrijven de noodzaak van aanpassing van de Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving, maar hebben nog wel een aantal vragen over de reikwijdte van het voorstel en de overwegingen van de regering om bepaalde aspecten niet mee te nemen in de uitwerking van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Het doet hen deugd dat dit wetsvoorstel in belangrijke mate tegemoet komt aan de eerder geuite kritiek van deze leden, dat de huidige wet te rigide werkt en geen rekening houdt met de mate van verwijtbaarheid. Ook het voorstel om de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing breder toepasbaar te laten zijn en niet alleen te beperken tot de situatie waarbij de inlichtingenplicht is overtreden, komt tegemoet aan de kritiek van deze leden (o.a. verwoord in motie Heerma/Van Weyenberg) en kan derhalve rekenen op hun steun.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben aangedrongen op deze wijziging en vinden het verstandig dat de regering deze wijzigingen voorstelt. Mensen die willens en wetens frauderen moeten daarvoor beboet worden, maar goedbedoelende burgers die zich vergissen, moeten niet door de overheid worden behandeld als fraudeurs. Niettemin betwijfelen de leden of deze wijzigingen afdoende en uitvoerbaar zijn. Zij hebben daarom de nodige vragen. De eerste vraag van de leden van de D66-fractie is, waarom het wetsvoorstel pas nu naar de Kamer is gestuurd, terwijl de regering in december 2014 nog had toegezegd om het wetsvoorstel medio 2015 aan de Kamer aan te bieden. Tevens merken de leden van de D66-fractie op, dat uit het wetsvoorstel niet blijkt wanneer het in werking treedt. Lukt het nu nog om de wet uiterlijk medio 2016 in werking te laten treden, zoals de regering heeft toegezegd?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij steunen aanpassing van het boetestelsel, zodat het daar mee voldoet aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over het opleggen van boetes. Zij hebben nog wel een aantal vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het van wezenlijk belang dat boetes recht doen aan de omstandigheden van het geval. Het voorstel roept bij hen echter vooral vragen op over de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het boetestelsel.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de memorie van toelichting staat dat de directe aanleiding voor de wetwijziging de Uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 november 2014 is over de Wet Aanscherping Handhaving en sanctiebeleid. De leden van de VVD-fractie vragen waar de regering deze verwijzing naar de wet vandaan haalt. In de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 24 november 2014 wordt de wet niet genoemd, er wordt letterlijk aangegeven: «Er is geen toereikende basis om te oordelen dat sprake is van een wettelijk vastgestelde boete. Ook onder de werking van de Wet

Aanscherping Handhaving en Sanctiebeleid (hierna te noemen Fraudewet) moeten boetes op het terrein van de sociale zekerheid volledig worden getoetst met inachtneming van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)» en «Door echter met artikel 27, achtste lid, van de Werkloosheidswet (WW) in combinatie met artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswettenbestuursorganen wel beleidsvrijheid te laten om het aspect verwijtbaarheid nader in beleidsregels te regelen, kan hier niet worden gezegd dat de wet voor een overtreding van de inlichtingenverplichting «exact voorschrijft hoe hoog de bestuurlijke boete moet zijn».» Ook de Raad van State geeft op pag. 4 van haar advies aan dat «op grond van het thans geldende boetestelsel een bestuursorgaan een boete oplegt ter hoogte van het benadelingsbedrag, tenzij sprake is van verminderde verwijtbaarheid.»

Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat deze uitspraken impliceren dat in de huidige wet niet is vastgelegd wat de hoogte is van de boetes die moet worden opgelegd, maar dat in de onderliggende regelgeving, het Boetebesluit, is opgeschreven dat dit altijd 100% en minimaal € 150 moet zijn, tenzij er sprake is van verminderde verwijtbaarheid en dat dit voor een te hoge mate van rigiditeit zorgt in de dagelijkse praktijk? Is de regering het daarom met de leden van de VVD-fractie eens dat alleen een aanpassing van het boetebesluit volstaat om ervoor te zorgen dat mensen die niet verwijtbaar frauderen niet worden bestraft met een boete? Waarom heeft de regering dan niet besloten om alleen die boetebesluiten aan te passen, maar om bovendien de Fraudewet aan te passen. En waarom heeft zij de maximale boetes nu per wet geregeld, terwijl de rechterlijke uitspraken hier niet om vragen? Waarom heeft de regering niet het voorbeeld gevolgd van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV), waar sprake is van een nulbeschikking of te wel een nulboete bij afwezigheid van verwijtbaarheid? Kortom: Waarom is de regering van mening dat deze wijziging van de Fraudewet noodzakelijk is? Op 11 januari 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uitspraak gewezen over bijstandsboeten. In deze uitspraak wordt rekening gehouden met de draagkracht van de fraudeur bij het bepalen van de hoogte van de boete. Hierdoor ontstaat de situatie dat in een zaak van fraude waar opzet is aangetoond een lagere boete is opgelegd dan in een zaak waar met vrijwel hetzelfde uitgangsbetrag grove schuld is aangetoond. De leden van de VVD-fractie vinden dit een onwenselijke gang van zaken. In de huidige wet is geregeld dat de beslagvrije voet wordt gerespecteerd als geen sprake is van recidive, maar er is geen termijn gesteld aan de invordering. Dit is niet herzien met deze wetswijziging. Hierdoor blijft goed zichtbaar wat de verhouding is tussen het fraudebedrag en de hoogte van de boete. Door deze hoogte van de boete te verlagen door de invorderingstermijn te koppelen aan verminderde draagkracht, doemt voor de leden van de VVD-fractie de vraag op of de doelstelling van de wet, fraude mag niet lonen, nog wel overeind staat. Als fraudeurs immers het bedrag van de boete op hun spaarrekening hebben, dan moeten ze die terugbetalen. Hebben zij dit niet, dan betalen ze naar draagkracht. Hoe is de regering voornemens om te gaan met de uitspraak van de CRvB van 11 januari jl.?

Gaat de regering deze uitspraak wederom codificeren, of kiest zij ervoor om het Boetebesluit nader te onderbouwen, zodat dit in de toekomst de rechterlijke toets kan doorstaan?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat met het wetsvoorstel het overgangsrecht wordt aangepast conform de uitspraak van de CRvB. Dit betekent dat bij boeteoplegging voor overtredingen die zijn aangevangen voor 1 januari 2013 en voortduren na 1 januari 2013, tot 1 januari 2013 het op dat moment geldende lichtere sanctieregime wordt toegepast. Wat zijn de financiële consequenties hiervan? In hoeverre is er sprake van opgelegde, te hoge boetes die moeten worden terugbetaald?

Het nieuwe boeteregime wordt bewerkstelligd met de wijzigingen uit het onderhavige wetsvoorstel en een wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat de maximumboete niet hoger mag zijn dan de boete die de strafrechter op kan leggen en wordt de minimumboete geschrapt. De overige gradaties uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (100% bij opzet, 75% bij grove schuld, 50% overig, 25% bij verminderde verwijtbaarheid) worden geregeld met een wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De Raad van State heeft gewezen op de complexiteit van het handhaven van deze gradaties. Deze worden in de praktijk echter al gehanteerd sinds de uitspraak van de CRvB in november 2014. Kan nader toegelicht worden of en in hoeverre de uitvoerende instanties problemen ondervinden met de complexiteit waar de Raad van State op gewezen heeft? In hoeverre zijn deze problemen ondervangen in de opgestelde wijziging van het Boetebesluit? Op welke wijze zijn de uitvoerende instanties Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten betrokken bij het opstellen van de wijziging? Hoe verhoudt de wijziging zich tot de beleidsregels en werkinstructies waar in de memorie van toelichting over gesproken wordt?

De leden van de SP-fractie vragen de reactie van de regering op het feit dat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft geconstateerd dat bestaande wetgeving in strijd is met het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten. Staat de regering nog achter de gedachte van de Wet aanscherping en handhaving van het sanctiebeleid van de wetgeving van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)? Zo ja, hoe verhoudt zich dit met de uitspraak van de CRvB?

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom het ruim een jaar heeft geduurd na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep voordat de regering een wetswijziging naar de Tweede Kamer der Staten Generaal heeft gestuurd? Welke overwegingen had de regering hierbij? Waarom is niet gekozen voor een snelle wetswijziging op basis van de uitspraak van de CRvB.

Het heeft de leden van de SP-fractie bevreemd dat het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de gevolgen van de Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-Wetgeving¹ niet is betrokken bij voorliggend wetsvoorstel. Welke overwegingen heeft de regering om de aanbevelingen van de Nationale ombudsman niet expliciet te betrekken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat de aanbevelingen van de Nationale ombudsman tot meer draagvlak voor het voorliggende wetsvoorstel kunnen leiden? De leden van de SP-fractie verzoeken de regering om nader in te gaan op de aanbevelingen en per aanbeveling aan te geven of en op welke wijze deze is verwerkt in het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om de opmerking op pagina twee van de memorie van toelichting, dat boetes geen doel op zich zijn nader toe te lichten. Betekent deze uitspraak dat het boetebeleid in de Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving wel een op zichzelf staand doel was? Wat was volgens de regering de achterliggende gedachte achter het opleggen van boetes als doel? Is de regering afgestapt van dit idee? Zo ja welke nieuwe inzichten hebben er bij de regering toe geleid dat is afgestapt van de gedachte dat het opleggen van boetes doelstelling moet zijn van een wet? Zo nee, waarom niet?

¹ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2014/ombudsman-fraudewet-pakt-goedwillende-burgers-aan-als-criminelen>

De leden van de D66-fractie merken op dat het voorliggende wetsvoorstel mede is ingediend naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman «Geen fraudeur, toch een boete». Zij vragen de regering om voor elk van de zeven aanbevelingen van de Nationale ombudsman uiteen te zetten op welke manier in dit wetsvoorstel opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen. De leden van de D66-fractie hebben na lezing van het wetsvoorstel de indruk dat er aan tenminste drie aanbevelingen van de Nationale ombudsman geen gehoor is gegeven. Dit betreft de aanbeveling om te voorkomen dat mensen worden uitgesloten van schuldsanering, de aanbeveling om de beslagvrije voet te blijven respecteren en de aanbeveling om de strafrechtelijke aangiftegrens van € 50.000 te verlagen. Zien zij dit juist? Zij vragen de regering om deze keuze uitgebreid te beargumenteren. In reactie op het commentaar van de VNG en Directeuren van Overheidsorganen voor sociale arbeid (Divosa) schrijft de regering dat er binnen de huidige wettelijke kaders mogelijkheden zijn om tegemoet te komen aan de problemen rond schuldsanering en beslagvrije voet. Welke mogelijkheden zijn dit?

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de regering in dit wetsvoorstel invulling heeft gegeven aan de motie Pieter Heerma/Van Weyenberg (17 050, nr. 476). In deze motie verzoeken de leden de regering om, voor 1 oktober 2014 met een concrete uitwerking te komen binnen de Fraudewet om de criteria van «de mate van verwijtbaarheid» uit te breiden. Dit met als doel om niet meer standaard een minimumboete van € 150,- op te leggen en om de waarschuwing in de sociale zekerheid uit te breiden naar andere categorieën en om de mogelijkheid uit te breiden. Daarnaast de vraag om de mogelijkheid uit te breiden om bij een eerste overtreding een waarschuwing te geven in de WAV als niet ook een andere overtreding is begaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de regering zich nog beraadt op de consequenties van het ongevraagde advies van de Raad van State over rechtsbescherming bij de bestuurlijke boete van 13 juli 2015 en daar voor dit wetsvoorstel dus nog geen consequenties aan zal verbinden. Betekent dit dat de regering overweegt om naar aanleiding van het advies de Fraudewet verder aan te passen? Zo ja, wanneer verwacht de regering op het advies te reageren en de consequenties daarvan voor wetgeving, waaronder voor de Fraudewet, wel te trekken?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering het boeteregime uit de uitspraak van de CRvB nauwgezet volgt. Erkent de regering dat deze uitspraak «slechts» een voorziening treft die de oude Fraudewet in lijn brengt met het geldende recht en dat de wetgever de ruimte heeft een eigen boetestelsel in te richten, zolang daarbij de grenzen van het geldende recht in acht worden genomen? Kan de regering dragend motiveren waarom ze daar niet voor heeft gekozen? Ziet zij de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling als tijdelijk? En heeft de regering bijvoorbeeld ook overwogen het stelsel voor beboeting op te splitsen in een bestuursrechtelijk deel (bijvoorbeeld bij (verminderde) verwijtbaarheid) en een strafrechtelijk deel (bijvoorbeeld bij opzet en grove schuld)? Waarom wel of niet?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in de uitwerking van het voorstel bij voorbaat de denkrichting lijkt te willen volgen die door de Centrale Raad van Beroep is aangegeven. Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat zeer wel op alternatieve manieren tegemoet gekomen kan worden aan de juridische knelpunten die onder meer door de Raad zijn geconstateerd. In hoeverre heeft de regering alternatieven overwogen?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom het niet mogelijk is de heroverweging van het sanctiestelsel meteen mee te nemen in dit wetsvoorstel.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 11 januari jl. een nieuwe uitspraak heeft gedaan over de Fraudewet die niet is meegenomen in het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie (leden Kerstens en Recourt) hebben hier op 16 januari jl. schriftelijke vragen over gesteld aan de regering. De CRvB heeft geoordeeld dat een bestuurlijke boete een betrokkene niet onevenredig mag treffen in zijn vermogen en inkomen en dat hierbij een begrenzing in de tijd van maximaal twee jaar in acht moet worden genomen. De CRvB hanteert daarbij het uitgangspunt dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet beschikbaar is voor het betalen van de boete. De leden van de PvdA-fractie vinden de argumentatie dat de nieuwe uitspraak van de CRvB niet leidt tot verdere aanpassing van wet- en regelgeving niet overtuigend. Vereist de uitspraak niet het vastleggen van nieuwe waarborgen om evenredige boeteoplegging te garanderen, of in de wet of in het Boetebesluit socialezekerheidswetten? En hoe zit het met de begrenzing in de tijd? In hoeverre komt die tot uitdrukking in het gewijzigde Boetebesluit?

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de regering de aanbeveling van de Nationale ombudsman niet opvolgt om een maximumboete in te stellen van 10% van het benadelingsbedrag als plausibel is dat een andere oorzaak dan het willen frauderen ten grondslag ligt aan de overtreding. In hoeverre zou het opvolgen van deze aanbeveling een extra waarborg betekenen tegen het opleggen van onevenredig hoge boetes aan mensen die geen kwaad in de zin hebben?

De leden van de SP-fractie vragen de regering op welke wijze de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016² in het wetsvoorstel is verwerkt? Op welke wijze is geregeld dat een betrokkene binnen een redelijke termijn de boete kan betalen? Op welke wijze is de door de CRvB genoemde twee jaar als maximale termijn verwerkt in het wetsvoorstel? Op welke wijze wordt geregeld dat bij het vaststellen van deze termijn rekening wordt gehouden met de mate van verwijtbaarheid van betrokkene?

De leden van de SP-fractie vragen de regering om uiteen te zetten waarom er voor is gekozen om de schuldsanering niet bij het wetsvoorstel te betrekken? Zowel de Nationale ombudsman als de gemeenten adviseren de regering uitdrukkelijk om de schuldhulpverlening wel te betrekken bij het wetsvoorstel.

Waarom heeft de regering deze adviezen naast zich neergelegd? In hoeverre kan de regering meegaan met de redenering van de leden van de SP-fractie dat door de huidige wetgeving de situatie van betrokkenen zo uitzichtloos wordt, dat de maatschappelijke kosten hoger kunnen uitpakken dan de opgelegde boete? Wat is de reactie van de regering op de stelling van de gemeenten dat mensen met schulden moeilijker aan een baan komen? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat mensen hierdoor in een vicieuze cirkel van armoede en uitsluiting terecht kunnen komen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering in hoeverre het buiten werking stellen van de beslagvrije voet voor mensen die in het kader van voorliggend wetsvoorstel een boete opgelegd krijgen, valt te rijmen met de recente inspanningen van de regering om mensen met schulden beter te beschermen? Het bevreedt de leden van de SP-fractie dat de regering enerzijds maatregelen neemt zodat schuldeisers de beslagvrije voet respecteren en de regering anderzijds weigert om te regelen dat de beslagvrije voet door de overheid, als schuldeiser bij een boete, wordt gerespecteerd. De leden van de SP-fractie vragen de regering om hier

² Zaaknummer 15/2099 WWB, ECLI:NL:CRVB:2016:12.

nader op in te gaan en aan te geven op welke wijze hier sprake is van eenduidig kabinetsbeleid.

Op welke wijze heeft de regering de uitspraak van de Raad van State, dat de wetgeving tot een complex stelsel leidt, verwerkt in het wetsvoorstel? Is het de regering bekend dat er na de uitspraak van de CRvB op 24 november 2014 nieuwe uitspraken van de CRvB zijn geweest die laten zien dat gemeenten moeite hebben met het juist beoordelen van de verwijtbaarheid?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering er niet voor kiest om het boetebeleid te heroverwegen, zoals de Raad van State heeft geadviseerd. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen? Hoe kan zonder een algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden geborgd dat de boete die wordt opgelegd evenredig is? Op welke manier wordt in het boetebesluit geregeld dat de boete binnen een redelijke termijn moet kunnen worden betaald? Hoe zal de (mate van) rechtsgelijkheid worden gemonitord? Worden in het kader van rechtsgelijkheid voor de Monitor Fraudewet nieuwe indicatoren ontwikkeld? Zo, ja welke? Zo nee welke bestaande indicatoren kunnen inzicht geven in de mate van rechtsgelijkheid?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op enkele kanttekeningen van de Raad van State bij dit wetsvoorstel: Zo waarschuwt de Raad van State ervoor dat de complexiteit van het voorgestelde boetestelsel kan leiden tot rechtsongelijkheid. De kans dat er verschillen in de uitvoering ontstaan wordt volgens de Raad van State vergroot doordat de handhaving van de inlichtingenverplichting geschiedt door zowel het UWV als de SVB als ook gemeenten. Kan de regering gemotiveerd ingaan op deze waarschuwing van de Raad van State? Is dit risico aanwezig en zo ja, hoe groot acht de regering dit risico en hoe kan dit risico worden voorkomen?

De leden van de D66-fractie lezen dat met deze wet de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep wordt gecodificeerd, zodat voor overtredingen tot 1 januari 2013 het tot dan toe geldende, lichtere boeteregime zal worden toegepast, terwijl voor overtredingen na 1 januari 2013 het nieuwe boeteregime geldt. Deze leden begrijpen dat dit het geval is voor boetes die na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep zijn opgelegd. Zij zouden het billijk vinden wanneer dit wetsvoorstel met terugwerkende kracht in werking treedt en ook geldt voor boetes die voor de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep zijn opgelegd. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 24 november 2014 heeft immers een bredere werking dan alleen de casus waarin de uitspraak is gedaan. Deelt de regering de opvatting dat ook opgelegde boetes van voor 24 november 2014 herzien zouden moeten worden en, waar geen sprake is van opzet of grove schuld, met terugwerkende kracht dienen te worden verlaagd? Indien dit niet het geval is, vragen de leden van de D66-fractie de regering haar antwoord uitgebreid toe te lichten.

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel boetes er tussen 1 januari 2013 en 24 november 2014 zijn opgelegd op grond van de Fraudewet en wat het totale boetebedrag is wat hiermee is opgelegd. Tevens vragen deze leden of er verschillend wordt omgegaan met boetes die voor 24 november 2014 onherroepelijk zijn geworden, boetes waartegen op 24 november 2014 bezwaar of beroep was gemaakt of nog mogelijk was en boetes die na 24 november 2014 zijn opgelegd? De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt omgegaan met de recidive van mensen die volgens voorliggend wetsvoorstel een waarschuwing zouden krijgen, maar die eerder toch zijn beboet en bij wie het nog een keer misgaat? Wordt dat als recidive of als een eerste vergissing gezien? De leden hebben al vaker aandacht gevraagd voor bedrijven die een forse boete hebben gekregen, doordat een bedrijf dat zij hebben ingehuurd, zonder

dat dit bij de opdrachtgever bekend was, de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) overtrad. Op welke wijze maakt dit wetsvoorstel aan dergelijke onrechtvaardige boetes een eind?

3. Verhouding tot het strafrecht

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de regering de aanbeveling van de Nationale ombudsman niet volgt over het niet respecteren van de beslagvrije voet met het argument dat er binnen de huidige wettelijke kaders voldoende ruimte zou zijn om de geschetste problemen op te lossen. Kan zij nader toelichten waarom dit volgens haar het geval is? In hoeverre maken de uitvoerders van de Fraudewet nu in de praktijk gebruik van deze ruimte? Hoe verhoudt de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 zich tot de aanbeveling van ombudsman over de beslagvrije voet? Kan ook wat betreft de aanbeveling om te voorkomen dat mensen terecht komen in de schuldhulpverlening nader toegelicht worden waarom er nu al voldoende ruimte zou zijn om met problemen in deze om te gaan en in hoeverre de uitvoerende partijen gebruik maken van deze ruimte?

Leden van de SP-fractie vragen de regering om nader in te gaan op de keuze om de verhouding tot het strafrecht niet aan te passen. Wat is de reactie van de stelling van de Nationale ombudsman dat voor het opleggen van zware boetes de waarborgen zoals aanwezig in het strafrecht zijn vereist? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen – om in lijn met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij opzet of grove schuld handhaving plaats te laten vinden binnen het strafrecht?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering er «vooralsnog» niet voor kiest om het sanctiestelsel en de verhouding tot het strafrecht aan te passen. Zij vragen hoe zij het woord «vooralsnog» moeten duiden en wanneer de regering er wel voor wil kiezen om dit te doen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er in beginsel niet veel eerder dan bij een benadelingsbedrag van 50.000 euro van wordt uitgegaan dat de afdoening aan het Openbaar Ministerie wordt overgelaten. In hoeverre vindt de regering het wenselijk dat het gehanteerde benadelingsbedrag ook gehanteerd blijft wanneer uitvoeringsinstanties met de voorgestelde categorieën moeten gaan werken?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het reëel is om van gemeenten te verwachten dat zij in het kader van de bestuurlijke handhaving uitvoering kunnen geven aan strafrechtelijke categorieën als schuld en opzet, mede in het licht van het feit dat gemeenten dit zelf als een bijzonder complexe aangelegenheid lijken te zien? In hoeverre bestaat ook het risico dat de effectiviteit verder onder druk komt te staan doordat gemeenten vanuit hun eigenlijke taakuitoefening niet bedreven zijn in het toepassen van strafrechtelijke categorieën? De leden van de SGP-fractie constateren dat in het voorstel van wet enkel het begrip opzet wordt gebruikt als onderscheidend criterium voor de hoogte van de boete. Deze leden vragen waarom de regering het begrip schuld niet ook heeft opgenomen, gelet op het feit dat zij wenst aan te sluiten bij het strafrecht en dat dit begrip ook in het Boetebesluit toegepast wordt. Waarom ligt het volgens de regering niet in de rede om het begrip schuld ook in de wettelijke grondslag op te nemen?

4. Bevordering rechtsgelijkheid en eenduidige uitvoeringspraktijk

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de Raad van State in haar advies waarschuwt voor rechtsongelijkheid. Hoe zal de (mate van) rechtsgelijkheid worden gemonitord? Worden in het kader van rechtsgelijkheid voor de Monitor Fraudewet nieuwe indicatoren ontwikkeld? Zo, ja welke? Zo nee welke bestaande indicatoren kunnen inzicht geven in de mate van rechtsgelijkheid?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering slechts summier in gaat op de vraag hoe de rechtsgelijkheid in het stelsel met dit wetsvoorstel wordt bevorderd. Kan de regering hier wat uitgebreider op ingaan? De leden van de CDA-fractie hebben, evenals de Raad van State, behoefte aan een meer dragende motivering. De regering geeft aan dat zij bij algemene maatregel van bestuur uniforme uitgangspunten c.q. criteria of situaties voor de bepaling van de boetehoogte zal formuleren. Deze leden willen graag van de regering vernemen wat deze uniforme uitgangspunten zijn. Kan de regering hier in haar beantwoording alvast op ingaan?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aandacht voor de boetes die inmiddels zijn uitgedeeld. Zij constateren dat de wetgever door de rechter is terug gefloten als het gaat om de disproportionaliteit van de bestuurlijke boetes onder de Fraudewet. Waarom worden uitgedeelde boetes niet met terugwerkende kracht verminderd, zo vragen deze leden? Immers er zijn boetes uitgedeeld waarvan we nu weten dat ze juridisch geen stand hielden?

Kan de regering aangeven hoe hoog het percentage is van mensen die in een schuldhulpverleningstraject zitten en te maken hebben met bestuurlijke boetes onder de Fraudewet?

Ook de bestuurlijke boetes uitgedeeld onder de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) waren onderdeel van de motie Heerma/Van Weyenberg. Wat is de stand van zaken rond de uitvoering van dit onderdeel van de motie? Zijn dezelfde argumenten rondom de hoogte van de boetes, de mate van verwijtbaarheid en bewezen opzet die nu gelden rond de Fraudewet niet ook één op één van toepassing op de WAV? Zo nee, waarom niet?

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie de regering of zij kan aangeven in welke mate de rechtsgelijkheid zal worden gemonitord. Worden in het kader van rechtsgelijkheid voor de Monitor Fraudewet nieuwe indicatoren ontwikkeld? Zo, ja welke? Zo nee, welke bestaande indicatoren kunnen inzicht geven in de mate van rechtsgelijkheid?

De leden van de D66-fractie merken op dat er na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep onderscheid wordt gemaakt tussen opzet, grove schuld, verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid. Zij vragen de regering toe te lichten hoe zij waarborgt dat alle bestuursorganen die de Fraudewet toepassen, dit onderscheid op een zelfde manier maken?

De leden van de D66-fractie constateren ook dat de Raad van State over dit onderdeel van de wet een uiterst kritisch advies heeft uitgebracht. Deze leden vragen de regering om gedetailleerd toe te lichten op welke wijze zij het wetsvoorstel heeft aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State? De leden van de D66-fractie lezen dat het ontwerp van het Boetebesluit socialezekerheidswetten bepaalt dat een boete 100 procent (bij opzet), 75 procent (bij grove schuld), 50 procent, of 25 procent (bij verminderde verwijtbaarheid) van het benadelingsbedrag moet zijn. Tegelijk lezen deze leden dat deze percentages worden verlaagd indien dit noodzakelijk is voor de vaststelling van een evenredige bestuurlijke boete en dat de Sociale Verzekerings Bank (SVB) bijvoorbeeld een extra categorie voor verminderde verwijtbaarheid hanteert, van 10 procent van het benadelingsbedrag. De leden vragen hoe dit met elkaar te rijmen is en hoe wordt voorkomen dat er sprake is van willekeur?

De leden van de D66-fractie vragen of het verlagen van een percentage om te komen tot een evenredige bestuurlijke boete ook kan betekenen dat er een percentage van bijvoorbeeld 15 procent, 5 procent of 0 procent wordt gehanteerd? Zij zouden het logisch vinden dat de handhaving zich voornamelijk gaat richten op de zaken waarin sprake is van opzet en grove schuld. Kan de regering toelichten hoe de handhaving spraktijk wordt ingericht op een manier die hieraan tegemoet komt? Gaat de regering monitoren hoeveel boetes worden opgelegd en de mate van verwijtbaarheid waarvoor dit gebeurt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering naar de complexiteit van de handhaving, waar onder meer door de Raad van State op is gewezen. Kan de regering nader onderbouwen waarom zij geen uitvoeringsproblemen verwacht? En op welke aannames rond complexiteit is de berekening van de extra kosten van de handhaving gebaseerd?

5. Ontvangen commentaren en adviezen

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de Inspectie SZW in haar commentaar op het wetsvoorstel een opmerking heeft gemaakt over een effect van het schrappen van de minimumboete. Kan nader toegelicht worden op welke wijze deze verwerkt is in het wetsvoorstel?

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat onder meer Divosa en VNG pleiten voor aanpassing van de bepalingen voor schuldsanering en het buiten werking kunnen stellen van de beslagvrije voet. De regering meent dat in de bestaande wettelijke kaders voldoende mogelijkheden zijn om aan geschetste problemen tegemoet te komen. Kan de regering dat nader toelichten? Op welke mogelijkheden wordt gedoeld en hoe verhouden die zich tot de bedoelde bepalingen?

6. Financiële aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het bedrag van de derving van inkomsten is opgebouwd. Kan de regering hiervan een overzicht geven? Worden ook de uitvoeringsorganisaties gecompenseerd voor de gedeerde inkomsten ten gevolge van de aanpassing van de Fraudewet?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nadere toelichting kan geven over de situatie wat betreft de boetes waar geen rechtsmiddel meer tegen open staat. Tijdens het Algemeen Overleg van 1 juli 2015 heeft de regering aangegeven dat gemeenten de boetes zelf geïnd hebben en dat daarom de inzet van middelen van het rijk voor het heroverwegen van boetes niet logisch is. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft echter aan dat een herzieningsactie niet mogelijk is zonder financiële compensatie. Vanwaar dit verschil van inzicht? De regering heeft eerder het bedrag van 56 miljoen euro genoemd als nodig voor het heroverwegen van boetes. Voor welk deel van dit bedrag zijn de gemeenten verantwoordelijk en voor welk deel de instanties van het rijk?

De leden van de SP-fractie vragen de regering om aan te geven op welke wijze de gemeenten zonder extra inspanningen maatwerk kunnen leveren. Waarop heeft de regering de kostenraming gebaseerd? Waar zijn de vier miljoen euro aan extra kosten voor gemeenten gebaseerd? Kan de regering uiteen zetten waarom dit bedrag voldoende is om er voor te zorgen dat gemeenten maatwerk leveren?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering tenslotte kan aangeven of, de als gevolg van dit wetsvoorstel gederfde boete-inkomsten van 33 miljoen euro van het macrobudget voor de Wet Werk en Bijstand (WWB), nog worden gecompenseerd?

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel 33 miljoen euro kost en dat deze budgetten aan het macrobudget voor de WWB en de andere uitkeringsbudgetten zijn toegevoegd. Deze leden merken op dat bij voorstellen met financiële gevolgen vanuit de Kamer, de regering het ontbreken van deugdelijke dekking vaak (en in voorkomende gevallen terecht) als argument gebruikt om die voorstellen te ontraden. Het zou de regering derhalve sieren als zij haar eigen wetsvoorstellen met financiële gevolgen dan eveneens voorziet van deugdelijke dekking. De leden van de D66-fractie nodigen de regering uit om alsnog uiteen te zetten op welke wijze de kosten van dit wetsvoorstel worden gedekt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de regering inschat dat de aanpassing van de wet een negatieve impact heeft op de besparingsopbrengsten van 12 miljoen. Kan de regering aan deze leden toelichten hoe de berekening van dit gedragseffect is opgebouwd?

7. Gevolgen voor de regeldruk

De leden van de VVD-fractie geven aan dat deze wijziging als doel heeft om de complexiteit in de praktijk te vergemakkelijken. Wat vindt de regering in dit kader van de opmerking van de Raad van State, dat de verschillende categorieën verwijtbaarheid zorgen voor subjectieve factoren die de oordeelsvorming belemmeren? Hoe gaat de regering bevorderen dat er sprake is van rechtsgelijkheid voor uitkeringsgerechtigden ten gevolge van deze wetswijziging?

Hoe gaat de regering gemeenten vergemakkelijken om de mate van verwijtbaarheid bij een boetebesluit te onderbouwen?

De regering heeft een uitvoeringstoets laten doen door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De regering stelt dat er geen nieuwe administratieve verplichtingen worden opgelegd aan burgers en bedrijven. De leden van de VVD-fractie ontvangen geluiden dat de administratieve belasting bij gemeenten van de onderbouwing van alle boetedossiers zal vermeederen. Hierover is niets bekend. Is de regering bereid een uitvoeringstoets te doen naar de administratieve belasting van gemeenten ten gevolge van de onderbouwing van boetedossiers?

De leden van de VVD vragen zich af wat de verwachting is van het effect van deze wet- en regelgeving op de incassatio's van gemeenten van opgelegde boetes? Kan de regering een overzicht geven van de opgelegde boetes tussen 2013 en heden door de Sociale Verzekeringsbank (SVB), UWV en gemeenten en de incassatio's hiervan?

8. Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen of een evaluatie van het wetsvoorstel wordt voorzien. Zo ja, op welke termijn? Welke indicatoren en criteria worden gehanteerd om het wetsvoorstel te evalueren?

ARTIKELSGEWIJS

Naar aanleiding van het Boetebesluit geven de leden van de VVD-fractie het volgende aan.

C artikel 2a

Criteria Verwijtbaarheid

Een criterium voor de vermindering van de verwijtbaarheid wordt nu: Er is sprake van een samenloop van omstandigheden, die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid. De leden van de VVD-fractie concluderen dat de interpretatiemogelijkheden bij dit criterium onbeperkt zijn, en dit alle beleidsvrijheid aan de uitvoering geeft om over te gaan tot vermindering van de verwijtbaarheid. Hoe denkt de regering dat dit criterium bijdraagt tot uniformiteit in boeteoplegging?

Artikel 2aa

Waarom wordt in het Boetebesluit aangegeven dat er een mogelijkheid is tot het geven van een waarschuwing, aangezien die mogelijkheid direct volgt uit de wet?

De leden van de SP- fractie vragen de regering om te reageren op de constatering dat mensen die onbewust een aantal kleine fouten maken en dit uit onwetendheid niet melden, een zware boete opgelegd kunnen krijgen omdat de fouten in samenhang worden bekeken? Gezien de voorgaande constatering kan de conclusie alleen maar zijn dat mensen die relatief kleine fouten maken nog steeds zware boetes opgelegd krijgen. Waarom acht de regering het wenselijk dat voor deze mensen de beslagvrije voet buiten werking wordt gesteld? En waarom kiest de regering er nog steeds voor om deze groep (voor het deel van de opgelegde boete) geen toegang te verschaffen tot schuldhulpverlening? Deelt de regering de conclusie dat het voorliggende wetsvoorstel goedbedoelende burgers, die onbewust de fout ingaan, onvoldoende in bescherming neemt? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP- fractie vragen de regering om toe te lichten waarom de mate van beheersing van de Nederlandse taal geen invloed heeft op de mate van verwijtbaarheid?

Op welke wijze wordt de geletterdheid van personen meegenomen bij het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid? De leden van de SP-fractie vragen de regering om toe te lichten welke gevolgen het wetsvoorstel kan hebben voor personen die niet in staat zijn om zelf hun belangen te behartigen? De leden nodigen de regering uit om in te gaan op de volgende casus:

Een vrouw van 30 met een eigen bedrijf en een gedeeltelijke Wet Arbeidsongeschikten Jonggehandicapten (Wajong)-uitkering krijgt een ongeluk en raakt in coma. De vrouw heeft geen ouders meer, een broer uit een ander deel van het land neemt voor haar zo goed en zo kwaad als hij kan de zaken waar. De eerste drie maanden komen er nog betalingen voor het bedrijf van de vrouw binnen. De broer weet niet dat hij deze betalingen moet melden bij het UWV en meldt niets. Ook meldt hij niet bij het UWV dat zijn zus in het ziekenhuis ligt. Na een half jaar ontwaakt de vrouw uit haar coma, als gevolg van het tijdens haar coma opgelopen hersenletsel zal de vrouw nooit meer kunnen werken.

De leden van de SP- fractie vragen de regering of er in dit geval sprake is van verminderde verwijtbaarheid? Kan besloten worden dat deze vrouw verwijtbaar heeft gehandeld en dus een boete opgelegd kan krijgen?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het de bedoeling is dat naast de maximale boete van 82.000 euro ook het benadelingsbedrag volledig wordt teruggevorderd.

De voorzitter van de commissie,
Van der Burg

De adjunct-griffier van de commissie,
Van der Linden